

РАЗСЪЖДЕНИЯ ЗА СЪОТНОШЕНИЕТО МЕЖДУ МЕЖДУНАРОДНОТО ПУБЛИЧНО ПРАВО И ПРАВОТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Ирена Илиева¹

Правото не е веднъж завинаги дадена, константна и консервативна даденост. Същностното обяснение на това явление най-адекватно се изразява чрез системния подход. Правото, съпътстващо и регулиращо човешкото общество, е динамично развиваща се система от норми, задължителни за техните адресати.

Съвременното международно публично право е ярко доказателство за непрекъснатите промени на тази самостоятелна правна система, възплътяваща най-силно стремежа на човечеството да осигури мир, благоденствие, разрешаване на международните, включително глобалните проблеми на съвременния свят.

Международното обкръжение на държавите става все по-сложно, взаимната зависимост и глобализацията дефинират нови модели на външнополитическо поведение. Неимоверно нарастна броят на актьорите на международната сцена, съответно на безспорните и спорни субекти на международното публично право².

Традиционно международното публично право се определя като система от правни принципи и норми, регулиращи отношенията между държавите, нациите и народите, борещи се за самоопределение, международните междуправителствени организации и други субекти (най-вече държавоподобни образувания), които имат международна правосубектност.

Обикновено, за да се разбере същността на международното право, се прибягва до ограничаването му от вътрешното право на държавите, от националните правни системи.

Настоящата статия си поставя ограничената задача да представи някои разсъждения на автора относно съотношението му с правото на Европейския съюз като друга уникална и самостоятелна правна система.

¹ Доктор по право, Професор по Международно публично право в Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“.

² Вж. Simma, B., *Der Einfluss der Menschenrechte auf das Völkerrecht: ein Entwurf*, in *International Law between Universalism and Fragmentation. Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*, ed. by Isabelle Buffard, James Crawford, Allain Pellet, Stephan Wittich, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2008, p. 733.

Отправната точка тук е споделянето на преобладаващото мнение, че съвкупността от учредителните договори на Общностите/сега ЕС (първичното право) и вторичното европейско право формират отделна правна система. Дискусиите относно нейната същност, както и за съотношението ѝ с международното публично право не са преставали от създаването на европейските общности, през целия период на трансформирането им в сега съществуващия Европейски съюз. Те се подхранват и от юриспруденцията.

Разсъжденията в следващото изложение са на примера на санкциите на Комитета срещу Ал Кайда и Талибаните³ и правото на Европейския съюз (ЕС) с фокус върху делата *Ахмед Али Юсуф/Ал Баракаат* на Общия съд (Първоинстанционния съд преди 1 декември 2009 г.)⁴ и решението *Кадди/Ал Баракаат* на Съда на ЕС⁵.

На 15 октомври 1999 г. Съветът за сигурност на ООН (СС) приема рез. 1267 (1999), в която се предвижда, *inter alia* държавите да замразят средства и други парични ресурси, включително такива, произхождащи или получени от собственост, притежавана или контролирана пряко или непряко от Талибаните или от предприятия, притежавани или под техен контрол.

³ Комитетът срещу Ал Кайда и Талибаните е създаден с рез. 1267 (1999) на 15 октомври 1999 г. Състои се от всички членове на СС на ООН. В резолюцията се осъжда факта, че територията на Афганистан се използва за даване на подслон и обучение на терористи и планиране на терористични актове. Потвърждава се убеждението, че премахването на международния тероризъм е съществено за поддържането на международния мир и сигурност. Отразен е фактът, че Талибаните осигуряват сигурно убежище на Осама бин Ладен и му позволяват да ръководи мрежа от терористични лагери за тренировка и че използва Афганистан като база за международен тероризъм.

В § 2 от резолюцията СС настоява Талибаните да предадат незабавно Осама бин Ладен на властите. За да се осигури това искане, в § 4 (b) на Рез. 1267 (1999) се предвижда държавите да замразят средства и други парични ресурси, включително авоари, произхождащи или получени от собственост, притежавана или контролирана пряко или непряко от Талибаните или от предприятия, притежавани или контролирани от тях. Освен това чрез резолюцията следва да се осигури, че никакви други средства или финансови ресурси няма да са налице в полза на Талибаните чрез техни граждани или други лица на тяхна територия, с изключение на тези, разрешени за всеки отделен случай от СС на основание хуманитарни нужди.

Режимът на санкциите е променен и засилван многократно с последователни резолюции, включително рез. 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009), 1989 (2011) и 2083 (2012), за да могат тези санкции да се прилагат към посочени индивиди и организации, свързани с Ал Кайда, Осама бин Ладен и/или Талибаните, където и да се намират. Имената на визираните индивиди и групи са изброени в Консолидиран списък. Всяка държава може да поиска да се добавят имена в този списък. Комитетът разглежда предложения на страните да се заличат имена от списъка. Вж. <http://www.un.org/sc/committees/1267/>.

⁴ Judgment of the Court of first instance in Case T-306/01, Ahmed Ali Yusuf, Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and the Commission of the European Communities, supported by United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 21 September 2005. Вж. също Case T-306/01, *Yusuf* [2005] ECR, II-3533, Case T-315/01, *Kadi* [2005] ECR, II-3649.

⁵ Решение по дело C-402/05 от 3.09.2008 г.

Общността (чийто правопреемник е ЕС⁶) взема предвид, че трябва да осъществи резолюцията ѝ на 15 ноември 1999 г.

Съветът приема Обща позиция 1999/727 CFSP (обща външна политика и политика на сигурност) относно ограничителните мерки спрямо Талибаните⁷.

Решението на Общността/ЕС да се присъедини към борбата срещу тероризма на глобално ниво (в ООН) се материализира в актове на вторичното право на ЕС: регламенти. Такива са Регламент (ЕС) № 467/2001, забраняващ износа на някои стоки и услуги в Афганистан, засилване на забраната за полети и разширяване на замразяването на средства и други финансови ресурси за Талибаните в Афганистан⁸; Регламент на Комисията (ЕС) № 2199/2001 г. от 12 ноември 2001, изменящ Регламент № 467/2001⁹; Регламент (ЕС) No 881/2002, налагащ някои специфични рестриктивни мерки насочени срещу физически и юридически лица, свързани с Осам бин Ладен, мрежата Ал Кайда и Талибаните, и отменящ Регламент (ЕС) No 467/2001¹⁰. В Анекс към тях са възпроизведени списъците на физически и юридически лица, съдържащи се в резолюциите на Съвета за сигурност/ Комитета срещу Ал Кайда и Талибаните.

Делото *Ахмед Али Юсуф/Ал Баракаат* е заведено от следните юридически и физически лица: Международната фондация Баракаат, със седалище в Шпанга, Стокхолм, Швеция; Аден Абдирисак; Али Абди Абдулазис; Али Юсуф Ахмед, (и тримата живущи в Шпанга, Стокхолм, Швеция), включени в списъка на Комитета по санкциите, съответно възпроизведени в анекса към посочените по-горе регламенти. С искова молба, подадена в регистъра на Първоинстанционния съд (Общия съд след влизане в сила на Лисабонския договор на 1 декември 2009 г.) на 10 декември 2001 г., те претендират анулиране на Регламент № 2199/2001 и на Регламент № 467/2001¹¹.

Жалбоподателите привеждат няколко основания за техния иск.

⁶ Чл. 1 от ДЕС, Договори на ЕС. Съдебна практика, „Сибир“, С., 2009, с. 33.

⁷ Official Journal 1999 L 294, p. 1.

⁸ Regulation (EC) Nr. 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation 337/2000, OJ 2000 L 67, p. 1.

⁹ OJ 2001 L 295, p. 16.

¹⁰ OJ 2002 L 139, p. 9. Анекс I към Регламент No 881/2002 съдържа списък от лица, включително Международната фондация Баракаат, Аден Абдирисак, Али Абди Абдулазис и Али Юсуф Ахмед.

¹¹ Междувременно Аден и Али Абди информират Съда, в съответствие с чл. 99 от Правилата за процедурата, че желаят да преустановят техния иск и че ще сключат споразумение с ответниците за разноските, защото са заличени от списъка по искане на Швеция. Председателят на втората камера на ПИС, с определение от 9 октомври 2003 г. нарежда имената на двама да бъдат заличени от регистъра.

Първото е, че Съветът не е компетентен да приеме контестиращия регламент, вторият, че е налице нарушение на чл. 249 Договора за Европейска общност (ДЕО) и третият, че е налице нарушение на техните основни права на човека, в частност правото на собственост и правото на справедлив процес, гарантирано от чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

В Решението по делото ПИС/Общият съд аргументира, че няма власт, дори непряко да проверява законността на резолюциите на Съвета за сигурност на ООН в светлината на Общностното право. Той отказва преглед на контестиращия регламент. Твърдените нарушаване на правото на собственост, на правото ищците да бъдат изслушани и на правото на ефикасно средство за защита са отхвърлени от ПИС/Общия съд.

Изводите, които могат да се направят за съотношението между международното публично право и правото на ЕС от това решение, по мое мнение са следните.

Както вече посочих, решението ЕС да прилага санкциите на Комитета срещу Ал Кайда и Талибаните е основано на обща позиция на държавите-членки. Тя е инструмент на съществуващата към онзи момент „стълбова“ архитектура на ЕС, по-специално използван във „Втория стълб“: общата външна политика и политика на сигурност. Формалноправно в момента на приемането на Регламент (ЕС) № 337/2000 ЕС няма юридическо лице съгласно ДЕС от Маастрихт¹². Главното основание за това твърдение е липсата на изрична норма в първичното право. До влизане в сила на Договора от Лисабон някои автори подкрепяха тезата, че ЕС е *de facto* субект на международното право¹³. В тази насока Жасмин Попова сочи, че „Многобройни са случаите, в които на практика Съюзът действа като самостоятелен субект на международното право, като отделни текстове на първичното право му предоставят необходимите за това средства“¹⁴. Международноправният анализ води към извод, че ЕС в онзи исторически момент няма международно задължение да прилага санкциите, предвидени от рез. 1267 (1999) на Съвета за сигурност на ООН. Решението, по мое мнение, е политическо, прието по класическия способ за постигане на междуправителствен консенсус и материализирано в обща позиция. Следователно използваният инструментариум, макар и в рамките на общностното право, е международноправен. Тази теза се доказва от аргументацията на ПИС по казуса.

¹² Вж. Попова, Ж., Основи на правото на ЕС. С., 2006.

¹³ Вж. Попова, Ж., Право на Европейския съюз, Сиела, С., 2009, с. 38 – 40

¹⁴ Попова, Ж., цит. съч., с. 39.

За да обоснове тази формалноправна липса на задължителност за спазване и прилагане на резолюциите на СС в решението по делото *Ахмед Али Юсуф/Ал Баракаат* ПИС/Общият съд се позовава на няколко аргумента. Първият от тях е, че всички държави-членки на ЕС са членки и на ООН и е налице релевантна практика¹⁵. „При все това, *Общността трябва да се счита за обвързана от задълженията по Устава на ООН по същия начин както държавите-членки, по силата на Договора, който я установява*“ (§ 253). Следователно ПИС/Общият съд прибегва до теорията на предоставената компетентност. Вторият аргумент черпи от аналогия със задълженията по ГАТТ (Общото споразумение за митата и търговията) (§ 243), но „...случаят с ГАТТ... вече има историческо значение, тъй като ЕО е член на СТО“¹⁶. На трето място се обосновава, че съблюдаването на резолюциите на СС не произтича от общото международно право, а черпи легитимност по силата на правото на ЕС¹⁷. В този ред на разсъждения не мога да подкрепя твърдението на някои автори, че с това решение ПИС отхвърля аргументите на ищците, че *Общностният правен ред е автономен от международния*¹⁸. Внимателният анализ на логиката на съда сочи обратното: търсене на правната легитимност за прилагането на санкциите в първичното право на ЕС.

Както сполучливо сочи Габриела Белова „*Европейският съюз, който не е член на ООН, прилага санкциите, приемани от Съвета за сигурност, посредством двуетапна процедура*“: обща позиция в рамките на „*втория стълб*“ и регламент¹⁹.

В действителност най-често се обосновава дуализъм, но на практика е налице прилагане на санкциите на три равнища: на ниво ООН, на ниво ЕС и на ниво отделни държави-членки (всички държави-членки на ЕС са страни по УООН).

Решението *Кадди/Ал Баракаат* на Съда на ЕС²⁰ се придържа към друго тълкуване на общностното право и съотношението му с международното публично право.

¹⁵ Opinions of Advocate General Jacobs in Case C-84/95 *Bosphorus* [1996] ECR I-3953, at I-3956, paragraph 2, and Case C-177/95 *Ebony Maritime and Loten Navigation* [1997] ECR I-1111, at I-1115, paragraph 27). §239

¹⁶ Белова, Г., Връзки и взаимодействие между правото на Европейския съюз и международното право, Актуални проблеми, аспекти и перспективи на международните отношения, том втори, Катедра „Международно право и международни отношения“, Правно-исторически факултет, ЮЗУ „Н. Рилски“, Благоевград, 2010, с. 48.

¹⁷ „Следователно трябва да се поддържа, че аргументите, приведени от институциите, както са обобщени в § 206 по-горе, са валидни, при уговорката, че те не ги притежават по силата на общото международно право, а по силата на правото на самия ДЕО, който изисква *Общността да осигури действието на въпросните резолюции на СС в сферата на своите компетенции*“ § 257.

¹⁸ Lenhard, Chia, *European Court Rules on UN and EU Terrorist Suspect Blacklists*, ASIL Insight; vol 11, Issue 1, 2007

¹⁹ Белова, Г., цит. съч., с. 45.

²⁰ *Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council of the European Union and Commission of the European Union*.

От една страна, това решение всъщност препотвърждава разсъжденията на ПИС относно некомпетентност за преглед на резолюции на СС. Съдът на Общността/ЕС няма предвидено в изключителната си юрисдикция (уредена към онзи момент в чл. 220 ДЕО) да проверява законосъобразността на резолюция, приета от международен орган, дори ако тя е ограничена до преглед на съответствието ѝ с *jus cogens*²¹, а по-скоро да прецени законността на имплементиращите мерки на Общността. По този начин Съдът се ограничава до компетентност да направи преглед на регламента, като осъществяващ санкциите на СС²².

По-нататъшната аргументация на решението се фокусира върху принципа за защитата на основните права като неотменима част от общите принципи на правото, чието спазване Съдът осигурява. Правната логиката на европейската юрисдикция е следната. Защитата на правата на човека е част от конституционните принципи, общи за държавите-членки, както и от началата в международните инструменти за защита на правата на човека. Зачитането на правата на човека е условие за законността на актовете на Общността и мерки, несъвместими с този принцип не са приемливи за нея.

Решението, по мое мнение, поставя под въпрос йерархията на двата правни реда: международното публично право и правото на ЕС само в аспекта на спазването на принципа за защита на правата на човека. Терминът „*примат на международното право*“, използван от Съда, както и в повечето от публикациите по проблема не отразява същността на института „*приоритетно прилагане на задължения по УООН*“: чл. 103²³. Основната разлика е, че при примата (върховенство) на международното публично право, противоречащата норма би следвало да се дерогира или да не се прилага. Приоритетното прилагане означава ред, по който да се изпълняват международноправните задължения, без да е налице дерогиране. Според аргументацията на Съда „*приматът*“ (разбирай „*приоритетното прилагане*“) не намира правно основание в ДЕС.

На тези основания Съдът постановява:

²¹ Съгласно чл. 53 от Виенската конвенция за правото на договорите „...императивна норма на общото международно право е норма, която изцяло се приема и признава от международната общност на държавите, като норма, отклонението от която е недопустимо и която може да бъде изменена само с последваща норма на общото международно право от същия характер“. Борисов, Орлин, Сборник по международно публично право, Юриспрес, 2001, с. 148.

²² В същия смисъл Белова, Г., цит. съч., с. 51.

²³ Член 103 гласи: „В случай на противоречие между задълженията на членовете на Организацията, произтичащи от настоящия устав, и задълженията им, произтичащи от което и да е друго международно съглашение, задълженията на настоящия устав имат предимство“.

1. Отменя решението на Първата инстанция от 21 септември 2005 г. по дело T-315/01 *Kadi v Council and Commission* and Case T-306/01 *Yusuf and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*;
2. Анулира Регламент на Съвета ЕС No 881/2002 of 27 May 2002 що се отнасят до Кади и Международната фондация Ал Баракаат;
3. Разпорежда ефектите от Регламент No 881/2002 относно г-н Кади и Международната фондация Ал Баракаат да продължат за не повече от период от 3 месеца от датата на издаването на това решение²⁴;

Изводи

Внимателният анализ на двете решения води до извода, че Съдът на ЕС не поставя под съмнение приоритетното прилагане на задълженията по Устава на ООН (нормата на чл. 103 от УООН), т.е. общото международно публично право.

Не може да се направи категорично заключение, че Съдът на ЕС придава по-голяма ценност или стойност на международноправния правопорядък или на правото на ЕС. Едва ли съдът е целял именно такъв извод, търсейки решение на казуса. Както посочих по-горе въпросът за йерархията на двата правни реда: международното публично право и правото на ЕС засяга само спазването на принципа за защита на правата на човека. Но със сигурност може да се твърди, че решението *Кади/Ал Баракаат* издига една несъмнено партикуларна норма от типа *jus cogens*: закрилата на правата на човека и основните свободи в равноправна на универсалните.

Изследователите на съотношението между двете правни системи подхождат по различен начин и обосновават разнообразни доктринални конструкции.

Едни автори се стремят да „помирят“ тезите за „примат“ на международното право или на правото на ЕС. Хуан Сантос Вара счита, че „една от големите новости на решението *Кади/Ал Баракаат*, е че Съдът на ЕС разглежда Устава на ООН и резолюциите на Съвета на сигурност за равнопоставени на другите международни договори по смисъла на общия правен ред”²⁵.

²⁴ Освен това: нарежда Съвета на ЕС и Комисията да заплатят освен техните собствени разходи, половината от тези, направени от г-н Кади и Международната фондация Ал Баракаат както на първа инстанция, така и при обжалването; нарежда Обединеното кралство да поеме собствените си разходи на първа инстанция и за обжалването; нарежда Кралство Испания, Френската република и Кралство Нидерландия да поемат собствените си разходи.

²⁵ Vara, Juan Santos, *The Consequences of Kadi: Where the Divergences of Opinion between EU and International Lawyers Lies ?*, *European Law Journal*, volume 17, issue 2, March 2011, p. 262.

Орлин Борисов още през 2001 г. твърди, че правото на ЕС е “хибрид”, съчетаващ ефективно нормите на международноправната и вътрешноправната системи на държавите-членки, уреждайки като междудържавните, така и вътрешноправните им отношения²⁶.

Трета група автори отстояват тезата, че правото на ЕС е *sui generis*, чиято основна отличителна черта е прякото му действие във вътрешното право на страните-членки²⁷.

Струва ми се особено важно от гледна точка предмета на настоящата статия обстоятелството, че в аргументацията на ПИС/Общия съд се прави ясно разграничение между общото международно право и правото на ЕС, по подразбиране схващано като партикуларно (аргумент от § 257). Поради това в резултат от анализа на тази съдебна практика бих обосновала извод, че първичното право на ЕС е партикуларно международно право с уникални особености: прехвърляне на суверенни права от държавите-членки върху Общността/Съюза. Струва ми се, че този довод може да бъде привеждан и в доктриналните спорове относно същността на правото на ЕС като уникална *sui generis* правна система.

Допринася ли тази конструкция за фрагментирането на съвременното международно публично право предстои да бъде доказвано.

²⁶ Борисов, О., Международно публично право, трето преработено и допълнено издание, С., 2001, с. 420-421.

²⁷ Попова, Ж., цит. съч.